

Jowita Świerczyńska

OGRANICZANIE ZAGROŻEŃ I RYZYKA CELNEGO W ŁAŃCUCHACH DOSTAW – WYBRANE DZIAŁANIA NA POZIOMIE UNII EUROPEJSKIEJ¹

STRESZCZENIE

Niepewność i ryzyko towarzyszy każdej działalności gospodarczej. Przedsiębiorstwa uczestniczące w międzynarodowym łańcuchu dostaw napotykają na różne rodzaje ryzyka, w tym na ryzyko celne. Analiza ujęcia definicyjnego ryzyka celnego i zarządzania nim, identyfikacja źródeł występowania oraz wskazanie na działania podejmowane na poziomie Unii w zakresie ograniczania zagrożeń i ryzyka celnego w łańcuchach dostaw są celem artykułu. Zastosowana metodologia sprawdza się do analizy opisowej, poprzedzonej przeglądem źródeł literaturowych i aktów wtórnego prawodawstwa unijnego oraz analizy porównawczej.

Przeprowadzone rozważania pozwoliły wysunąć wniosek, że źródła i możliwości wystąpienia ryzyka celnego, przy stale wzrastającej liczbie transakcji i istniejących uwarunkowaniach prowadzenia wymiany w międzynarodowym obrocie towarowym, są różnorodne – często wieloaspektowe i najczęściej wynikają z przestępstw i wykroczeń celnych, a konieczność zarządzania nim niezbędna. Wypracowanie wysokiej jakości skutecznego i efektywnego wspólnego podejścia państw członkowskich do zarządzania ryzykiem celnym w łańcuchach dostaw jest zadaniem niezmiernie ważnym i trudnym, ale – jak pokazuje praktyka – możliwym, co potwierdza różnorodność podjętych działań.

Słowa kluczowe: ryzyko celne, zarządzanie ryzykiem, bezpieczeństwo i ochrona obrotu towarowego.

¹ Badania dofinansowano ze środków na działalność statutową Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, zadanie badawcze numer WZiKS/DS/7/2016-KON.

Wstęp

Ryzyko jest nieodłącznym elementem działalności gospodarczej i dotyczy każdego obszaru działania, stąd też przedsiębiorstwa uczestniczące w obrocie międzynarodowym napotykać na wiele różnych rodzajów ryzyka. Mając na uwadze to, że międzynarodowy łańcuch dostaw to współdziałający w różnych obszarach funkcjonalnych zestaw wielu elementów i każdy przedsiębiorca biorący udział w międzynarodowym obrocie towarowym jest jego ogniwiem, pełniąc w nim często więcej niż jedną rolę, niejednokrotnie będąc też uczestnikiem kilku łańcuchów jednocześnie, szczególną uwagę należy zwrócić na ryzyko celne. Skala wymiany międzynarodowej, a także istniejące uwarunkowania gospodarcze i technologiczne, sprzyjają z jednej strony swobodzie gospodarczej a z drugiej stanowią impuls do powstawania nadużyć w obszarze celno-podatkowym, stąd też źródła ryzyka celnego mogą być różnorodne. Celem artykułu jest analiza ujęcia definicyjnego ryzyka celnego i zarządzania nim, identyfikacja źródeł występowania oraz wskazanie na działania podejmowane na poziomie Unii w zakresie ograniczania zagrożeń i ryzyka celnego w łańcuchach dostaw. Jako metodę badawczą wykorzystano analizę opisową, poprzedzoną przeglądem źródeł literaturowych i aktów unijnego prawodawstwa wtórnego oraz analizę porównawczą. Przedstawione w artykule rozważania stanowią próbę wypełnienia luki badawczej, ponieważ tematyka opracowania jest relatywnie rzadko podejmowana w badaniach naukowych.

1. Istota i źródła ryzyka celnego

1.1. Ryzyko celne – problematyka definicyjna

Definicja ryzyka celnego została wprowadzona po raz pierwszy w 2005 r. do ustawodawstwa celnego Unii Europejskiej, jako poprawka do Wspólnotowego Kodeksu Celnego (WKC) [Rozporządzenie 648/2005]. Zgodnie z artykułem 4 pkt 25 regulacji [Rozporządzenie 648/2005] ryzyko zdefiniowane zostało jako prawdopodobieństwo zdarzenia odnoszącego się do wjazdu, wyjazdu, tranzytu, przewozu i końcowego wykorzystania towarów w obrocie pomiędzy obszarem celnym Unii a państwami trzecimi oraz obecności towarów nieposiadających statusu wspólnotowego, które: uniemożliwia właściwe stosowanie środków unijnych lub krajowych; naraża finansowe interesy Unii i jej państw członkowskich; stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa unijnego obszaru celnego, dla zdrowia publicznego, dla środowiska konsumentów. W wyniku reformy unijnego prawa celnego definicja ryzyka celnego uległa modyfikacji. I tak regulacje Unijnego Kodeksu Celnego (UKC) [Rozporządzenie 952/2013, art. 5, p. 7] określają już ryzyko jako prawdopodobieństwo i skutki wystąpienia zdarzenia mającego związek z wprowadzaniem, wyprowadzaniem, tranzytem, przemieszczaniem lub końcowym przeznaczeniem towarów przemieszczanych między obszarem celnym

Unii a krajami lub terytoriami znajdującymi się poza nią oraz z obecnością na tym obszarze towarów nieunijnych, które:

- uniemożliwiłoby prawidłowe stosowanie środków unijnych lub krajowych;
- przynosiłoby szkodę interesom finansowym Unii i jej państwom członkowskim;
- stanowiłoby zagrożenie bezpieczeństwa i ochrony Unii i jej mieszkańców, zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, środowiska lub konsumentów.

Analiza przedstawionych definicji pozwala na zidentyfikowanie wspólnych elementów. Definicje łączy prawdopodobieństwo nieprzestrzegania przepisów prawa, a także związane z tym negatywne konsekwencje, które uniemożliwiają prawidłowe stosowanie środków unijnych lub krajowych, przynoszą szkodę interesom finansowym lub stanowią zagrożenie szeroko pojętego bezpieczeństwa we wszystkich państwach Unii Europejskiej.

Ponieważ reakcja na znaczne ryzyko ma zwykle charakter czynny, a nie bierny, należy odpowiednio zarządzać takimi reakcjami. Systematyczne rozpoznawanie ryzyka oraz wprowadzanie środków niezbędnych, aby ograniczyć możliwość jego wystąpienia, to istota zarządzania ryzykiem [Rozporządzenie 648/2005, art. 4. p. 26]. UKC doprecyzował pojęcie, jako systematyczne rozpoznawanie ryzyka, w tym również za pomocą kontroli losowych, oraz wprowadzenie wszelkich środków niezbędnych, aby ograniczyć możliwość jego wystąpienia [Rozporządzenie 952/2013, art. 5, p. 25], wskazując na takie działania jak: zbieranie danych i informacji, analizę i ocenę ryzyka, zalecanie i podejmowanie działań, a także regularne monitorowanie i przegląd tego procesu oraz jego wyników w oparciu o międzynarodowe, unijne i krajowe źródła i strategie [Rozporządzenie 952/2013, art. 46, p. 4]. W odniesieniu do łańcuchów dostaw, zarządzanie ryzykiem celnym wymaga posiadania umiejętności identyfikacji, oceny i analizy różnorodnych zagrożeń i ryzyka związanego z towarami i ich przemieszczaniem a także, w przypadku urzeczywistnienia tych zagrożeń uwzględnienia ich wpływu i skutków, w celu podjęcia odpowiednich środków [Komisja Europejska 2014, aneks 1, s. 2]. Należy podkreślić, że prawidłowe zidentyfikowanie źródeł zagrożeń jest niezwykle istotne, bowiem świadomość ich istnienia warunkuje dalsze postępowanie, co skutkuje właściwym zarządzaniem ryzykiem celnym w łańcuchach dostaw.

1.2. Źródła zagrożeń i ryzyka celnego w łańcuchach dostaw

Międzynarodowy łańcuch dostaw jest zbiorem wielu współpracujących elementów: przedsiębiorców, strumieni produktów, informacji i środków finansowych, które między nimi przepływają. Do uczestników, ważnych z punktu widzenia czynności celnych, zgodnie ze wskazaniem Komisji Europejskiej, należy zaliczyć m.in.: producenta, eksportera, spedytora, prowadzącego skład i miejsce składowe, agenta celnego, przewoźnika, importera (tab. 1).

Tabela 1. Rodzaje, funkcje i obowiązki uczestników międzynarodowych łańcuchów dostaw

Rodzaj podmiotu	Funkcja w międzynarodowym łańcuchu dostaw	Obowiązki, istotne z punktu widzenia organów celnych
Producent	przedsiębiorca, który prowadząc swoją działalność, wytwarza towary przeznaczone na wywóz	<ul style="list-style-type: none"> – zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony w procesie produkcji swoich wyrobów oraz ich dostawy do klientów; – zapewnienie właściwego stosowania przepisów celnych w odniesieniu do pochodzenia towarów
Eksporter	podmiot mający siedzibę na obszarze celnym Unii, związany umową z odbiorcą w państwie trzecim i uprawniony do decydowania o wysyłaniu towarów do miejsca przeznaczenia poza obszarem celnym Unii	<ul style="list-style-type: none"> – terminowe złożenie prawidłowego zgłoszenia wywozowego; – stosowanie prawnych formalności wywozowych zgodnie z przepisami celnymi, w tym środków polityki handlowej oraz środków zakazu i środków ograniczających oraz – w stosownych przypadkach – także uiszczanie należności celnych wywozowych; – zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony w procesie dostawy towarów do spedytora, przewoźnika lub agenta celnego
Spedytor	organizuje transport towarów w handlu międzynarodowym na rzecz eksportera, importera lub innej osoby – jest to tzw. spedycja czysta, w praktyce zdarzają się również sytuacje, w których spedytor działa jako przewoźnik	<ul style="list-style-type: none"> – przestrzeganie zasad dotyczących formalności transportowych; – zapewnienie, bezpieczeństwa i ochrony w procesie transportu towarów; – stosowanie, w odpowiednich przypadkach, zasad dotyczących deklaracji skróconych zgodnie z obowiązującymi przepisami
Prowadzący skład i miejsce składowe	osoba posiadająca pozwolenie na prowadzenie składu celnego lub osoba prowadzącą magazyn czasowego składowania lub zarządzającą obiektami znajdującymi się w wolnym obszarze celnym	<ul style="list-style-type: none"> – zapewnienie, by wdrożone zostały odpowiednie procedury gwarantujące, że towary składowane nie zostaną usunięte spod dozoru celnego; – spełnienie szczególnych warunków określonych w wydanych pozwoleniach; – zapewnienie odpowiedniej ochrony miejsca składowania przed: wtargnięciem osób z zewnątrz; nieuprawnionym dostępem do towarów, ich zamianą lub manipulowaniem nimi

cd tab. 1

Agent celny	osoba dopełniająca formalności celne, działająca w charakterze przedstawiciela celnego	<ul style="list-style-type: none"> – wypełnienie niezbędnych formalności zgodnie z przepisami prawa celnego w celu objęcia towarów procedurą celną; – terminowe złożenie prawidłowego zgłoszenia celnego lub deklaracji
Przewoźnik	osoba, która dokonuje faktycznego przewozu towarów	<ul style="list-style-type: none"> – zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony transportu towarów, w szczególności zabezpieczenie przed nieuprawnionym dostępem oraz manipulacjami; – terminowe dostarczanie dokumentacji transportowej zgodnie z wymogami prawa; – stosowanie niezbędnych formalności prawnych zgodnie z prawem celnym
Importer	przedsiębiorca, który dokonuje zgłoszenia przywozowego lub na rzecz którego dokonywane jest zgłoszenie przywozowe	<ul style="list-style-type: none"> – nadawanie towarom przeznaczenia celnego; – terminowe złożenie prawidłowego zgłoszenia; – przestrzeganie niezbędnych formalności prawnych zgodnie z przepisami celnymi dotyczącymi przywozu towarów; – stosowanie środków polityki handlowej oraz środków zakazu i środków ograniczających; – zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony podczas przyjmowania towarów, w szczególności zabezpieczenie towarów przed nieuprawnionym dostępem oraz przed manipulacjami

Źródło: Opracowanie na podstawie [Komisja Europejska 2016: 17–20].

Liczba podmiotów – ogniw biorących udział w łańcuchu dostaw oraz różnorodny charakter ich działalności powoduje, że obszary pojawienia się ryzyka celnego są wręcz nieograniczone. Najczęściej zagrożenia i ryzyko celne wynikają z przestępstw i wykroczeń celnych, których źródła mają charakter wieloaspektowy (tabela 2).

Bezpieczeństwo międzynarodowego łańcucha dostaw jest pochodną wielu elementów a kluczowa rola w tym zakresie została przypisana organom celnym, które zabezpieczają i ułatwiają przepływ towarów przewożonych przez granice celne, mając pełne kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad nimi. Rola ta została potwierdzona w art. 3 UKC, zgodnie z którym organy celne są w głównej mierze odpowiedzialne za nadzór nad międzynarodową wymianą handlową Unii a także za bezpieczeństwo całego łańcucha dostaw [Rozporządzenie 952/2013, art.3]. Stąd też, zarządzanie ryzykiem i jego analiza stały się podstawową zasadą

Tabela 2. Identyfikacja obszarów ryzyka i źródeł zagrożeń w międzynarodowych łańcuchach dostaw

Obszar ryzyka	Źródło zagrożenia
Regulacje i wymogi celne	<ul style="list-style-type: none"> – zachowania niezgodne z wymogami prawa celnego lub stosowanie środków związanych z zakazami i ograniczeniami oraz środków polityki handlowej; nieprzestrzeganie obowiązujących norm i standardów celnych, m.in. nieprawidłowe lub niepełne informacje w zgłoszeniach celnych lub innych dokumentach składanych organom celnym (niewłaściwa klasyfikacja towarów; nieprawidłowy kod taryfy, błędnie wyliczona wartość celna); – zachowania niezgodne z wymogami korzystania z określonej procedury celnej
Sytuacja finansowa	<ul style="list-style-type: none"> – trudna sytuacja finansowa (niewypłacalność lub niewypełnianie zobowiązań finansowych), która może doprowadzić do zachowania niezgodnego z wymogami
Systemy informatyczne	<ul style="list-style-type: none"> – nieprawidłowe lub niepełne rejestrowanie transakcji w systemie księgowym; – dostęp osób nieuprawnionych lub włamanie do systemów lub programów komputerowych przedsiębiorstwa; – niewłaściwe wykorzystanie systemu informatycznego przedsiębiorcy zagrażające ciągłości łańcucha dostaw; – brak kontroli nad bezpieczeństwem funkcjonujących systemów i dostępem do nich
Przepływ towarów	<ul style="list-style-type: none"> – niepełna lub niewłaściwa kontrola przepływu towarów; – brak kontroli nad transportem towarów; – brak kontroli dostawy towarów (nieuprawniony dostęp do jednostek ładunku, terenów wysyłki, doków ładunkowych i obszarów składowania ładunków, niewystarczająca ochrona miejsca składowania);
Partnerzy handlowi	<ul style="list-style-type: none"> – nieprawdziwa, niedostateczna wiedza lub całkowity brak wiedzy o partnerach handlowych (brak przejrzystych mechanizmów identyfikacji partnerów handlowych); – handel realizowany w oparciu o nieuczciwe warunki (możliwość pojawienia się towarów stanowiących nieuczciwą konkurencję; towarów naruszających prawa własności intelektualnej, towarów niespełniających normy unijne oraz stanowiących zagrożenie dla zdrowia czy życia).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Komisja Europejska, 2016].

kontroli celnych. System selektywnej kontroli celnej, oparty na wskazaniach analizy ryzyka oznacza, że nie jest to „bezwzględna kontrola wszystkiego”, ale wybiórcze działanie ukierunkowane na konkretne obszary [Świerczyńska, 2016: 218]. Biorąc pod uwagę, rosnącą liczbę transakcji handlowych i charakter zagrożeń integralności łańcucha dostaw w handlu międzynarodowym, takie podejście pozwala organom celnym skutecznie działać w obszarach, gdzie zagrożenia są

najpoważniejsze i największe a kontrole celne przeprowadzać w najbardziej odpowiednim miejscu i czasie.

2. Wybrane unijne działania w zakresie ograniczania zagrożeń i ryzyka celnego w łańcuchach dostaw

2.1. Strategia i plan działania w zakresie zarządzania ryzykiem

Wypracowanie wysokiej jakości wielopoziomowego, skutecznego i efektywnego podejścia do zarządzania ryzykiem jest zadaniem trudnym, ale unijne organy celne w swoich działaniach konsekwentnie dążą do jego zrealizowania. Dokumentem, który odnosi się do zarządzania ryzykiem i kontroli towarów, z uwzględnieniem ich charakteru, skali zagrożeń oraz kosztów jest Strategia i plan działania UE w zakresie zarządzania ryzykiem celnym [Komisja Europejska, 2014]. W Strategii określono 7 kluczowych celów, natomiast w planie działania przedstawiono 22 działania i 54 poddziałania niezbędne do ich osiągnięcia. W przyjętym harmonogramie wdrażania działań określono 64 rezultaty. Ocenę jakościową wdrażania dokumentu przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Działania zwiększające bezpieczeństwo i ograniczające zagrożenia podjęte w trakcie realizacji Strategii działania UE w zakresie zarządzania ryzykiem celnym

Priorytet	Podjęte działania
Poprawa jakości danych i przepisów regulujących gromadzenie danych	dostosowanie systemów prawnych, proceduralnych i informatycznych tak, by umożliwić uczestnikom łańcuchów dostaw przekazywanie wymaganych informacji, w sposób zharmonizowany, z uwzględnieniem norm międzynarodowych i bez zbędnych kosztów, m.in. wprowadzenie metody „gromadzenia danych z wielu źródeł”, tj. zgłaszania informacji dotyczących tego samego określonego zadania od różnych podmiotów; opracowanie i aktualizowanie odpowiednich systemów informatycznych [Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2016/578]; stosowanie od 1 maja 2016 r. pakietu prawnego Unijnego Kodeksu Celnego, na który składają się Unijny Kodeks Celny [Rozporządzenie 952/2013], rozporządzenie delegowane Komisji (UE) [2015/2446 oraz 2016/341]; rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) [2015/2447];

cd tab. 3

Zapewnienie dostępności danych dotyczących łańcucha dostaw oraz zagwarantowanie wymiany informacji dotyczących ryzyka i wyników kontroli	opracowanie mechanizmów prawnych, proceduralnych i informatycznych na potrzeby zapewnienia dostępności danych, komunikacji i wymiany informacji na temat zagrożeń, w tym wyników kontroli celnych, m.in. przygotowanie uzasadnienia i dokumentu koncepcyjnego w sprawie podstawy zewnętrznej analizy kosztów i korzyści oraz studium wykonalności nowego systemu kontroli importu;
Wdrożenie środków kontroli i ograniczania ryzyka	wydanie arkuszy informacyjnych, zawierających opis ram legislacyjnych, role organów celnych oraz kontrole dokumentów i kontrole fizyczne, jakie należy stosować, w odniesieniu do wybranych aktów prawnych, którymi ustanowiono zakazy i ograniczenia w przywozie i wywozie towarów, które mają być kontrolowane na zewnętrznej granicy Unii;
Zwiększanie zdolności w celu zapewnienia skutecznego wdrażania ram wspólnego zarządzania ryzykiem celnym oraz zwiększenie zdolności reagowania na nowo stwierdzone zagrożenia	zainicjowanie potrzeby wprowadzenia ulepszonego systemu informatycznego do celów wymiany informacji, tj. systemu zarządzania ryzykiem celnym nowej generacji; dokonanie oceny wspólnych kryteriów ryzyka za pomocą projektów pilotażowych w państwach członkowskich; przegląd istniejących kryteriów ryzyka w odniesieniu do bezpieczeństwa;
Promowanie międzyinstytucjonalnej współpracy i wymiany informacji pomiędzy organami celnymi i innymi organami na szczeblu UE i państw członkowskich	ogólna poprawa współpracy międzyinstytucjonalnej, w tym z organami ścigania i agencjami bezpieczeństwa, w celu zapewnienia ich komplementarnej roli w zarządzaniu łańcuchem dostaw; (np. opracowanie metodyki wymiany informacji dotyczących ryzyka między organami celnymi a organami nadzoru rynku, wydanie komunikatu „Sprawniejsze i bardziej inteligentne systemy informacyjne do celów zarządzania granicami i zapewnienia bezpieczeństwa” [Komisja Europejska, 2016a]);
Zacieśnienie współpracy z sektorem handlu	promowanie i wzmocnienie koncepcji Upoważnionego Przedsiębiorcy AEO;
Wykorzystanie potencjału międzynarodowej współpracy celnej	udział w ustalaniu, wdrażaniu i rozwijaniu międzynarodowych standardów i norm, m.in. przegląd Ram Norm (SAFE) Rady Współpracy Celnej; opracowanie wzajemnego uznania programu Upoważnionego Przedsiębiorcy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Komisja Europejska, 2014; 2016b].

Różnorodność podjętych działań (tabela 3) potwierdza zaangażowanie Komisji oraz bezpośrednio unijnych organów celnych w dążeniu do wypracowania

wysokiej jakości kompleksowego podejścia do zarządzania ryzykiem celnym. Skutkiem takiego podejścia jest wzmocnienie potencjału unijnych organów celnych oraz pozytywny wpływ na współpracę z innymi służbami i podmiotami gospodarczymi. W realizowanym podejściu ważna jest komunikacja i wymiana informacji. W codziennej działalności umożliwia to elektroniczny unijny system zarządzania ryzykiem celnym CRMS (*Customs Risk Management System*). W ramach Systemu wymieniane są, m.in. informacje o wynikach kontroli jak również dotyczące traktowania towarów przemieszczanych między unijnym obszarem celnym Unii a krajami lub obszarami znajdującymi się poza obszarem celnym UE a także obecności i przemieszczania w obszarze celnym Unii towarów nieunijnych i towarów objętych procedurą końcowego przeznaczenia [Rozporządzenie 952/2013, art. 47, p. 2].

2.2. Rola Upoważnionego Przedsiębiorcy AEO w ograniczaniu zagrożeń i ryzyka celnego

Program Upoważnionego Przedsiębiorcy AEO jest odpowiedzią na potrzebę opracowania nowoczesnego systemu obsługi celnej, wychodzącego naprzeciw oczekiwaniom uczestników międzynarodowych łańcuchów dostaw. Instytucja została wprowadzona do unijnego porządku prawnego w 2005 roku [Rozporządzenie 648/2005], jednak w praktyce zaczęła funkcjonować od 1 stycznia 2008 roku [Rozporządzenie 1875/2006]. Mianem Upoważnionego Przedsiębiorcy AEO określa się przedsiębiorcę, który jest uznany za solidnego, wiarygodnego, wypłacalnego w kontekście dokonywanych operacji celnych; którego organizacja, infrastruktura i stosowane zabezpieczenia systemów informatycznych oraz miejsc składowania towarów zapewniają bezpieczeństwo miejsc i towarów oraz chronią przed nieuprawnionym dostępem. W związku z tym, takiemu przedsiębiorcy przysługuje prawo do uzyskania korzyści w postaci szeregu przywilejów przewidzianych przepisami prawa celnego oraz/lub ułatwień odnoszących się do kontroli celnej dotyczącej bezpieczeństwa ochrony. Na gruncie obecnych unormowań, status obejmuje następujące rodzaje upoważnień: 1) upoważniony przedsiębiorca w zakresie uproszczeń celnych (pozwolenie AEOC) oraz 2) upoważniony przedsiębiorca w zakresie bezpieczeństwa i ochrony (pozwolenie AEOS) [Rozporządzenie 952/2013, art. 38]. Przedsiębiorca może posiadać jednocześnie oba rodzaje pozwoleń i wówczas w praktyce takie połączone pozwolenie odnosi się do statusu uproszczenia celne/bezpieczeństwo i ochrona, oznaczanego skrótem AEOF. Status Upoważnionego Przedsiębiorcy przyznawany jest na wniosek przedsiębiorcy mającego siedzibę na obszarze celnym Unii [Rozporządzenie 952/2013, art. 39] i spełniającego następujące, wspólne dla obu rodzajów pozwoleń, kryteria [Rozporządzenie 952/2013, art. 39]: przestrzeganie przepisów prawa celnego i podatkowego; skuteczny i umożliwiający właściwe kontrole celne system zarządzania ewidencjami handlowymi i w stosownych przypadkach także transportowymi; udokumentowaną wypłacalność. Dla pozwolenia AEOS dodatkowym warunkiem jest wypełnienie odpowiednich standardów

bezpieczeństwa i ochrony. Kryteria te odnoszą się m.in. do bezpieczeństwa budynków, odpowiedniej kontroli dostępu, bezpieczeństwa towarów, bezpieczeństwa partnerów handlowych oraz bezpieczeństwa personelu [Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 art. 28]. Ponadto, w odniesieniu do statusu AEOC obowiązuje kryterium dotyczące spełnienia praktycznych standardów kompetencji lub kwalifikacji zawodowych bezpośrednio związanych z prowadzoną działalnością.

Wysokie wymagania dla ubiegających się o pozwolenie AEO powodują, że ich spełnienie w przedsiębiorstwie nie jest z pewnością zadaniem prostym. Stąd też, kiedy taki proces zakończy się sukcesem i przedsiębiorstwo uzyska pozwolenie, organy celne postrzegają go, jako partnera wiarygodnego i dbającego o bezpieczeństwo łańcucha dostaw. Przystąpienie do Programu jest więc potwierdzeniem, że działalność przedsiębiorcy jest prowadzona zgodnie z przepisami prawa i przy spełnieniu wysokich wymagań dotyczących szeroko rozumianego bezpieczeństwa, nie tylko fizycznego, ale także finansowego czy informatycznego. Instytucja AEO umożliwia więc tworzenie tzw. bezpiecznych łańcuchów dostaw. Najbardziej uwidacznia się tu przede wszystkim pozwolenie AEOS i AEOF. Na potrzeby uzyskania tych pozwoleń określono tzw. kryteria bezpieczeństwa i ochrony. Organy celne zachęcają przedsiębiorców do udziału w Programie, podkreślając, że im więcej ogniw w międzynarodowym łańcuchu dostaw posiada upoważnienie tym bezpieczniej i tym pełniejsza jest możliwość czerpania korzyści. Uwzględniając fakt, że w Unii Europejskiej obowiązuje system selektywnej kontroli celnej opartej na analizie ryzyka, która uwzględnia fakt posiadania przez przedsiębiorcę pozwolenia AEO, to w sytuacji gdy zabezpieczony jest tylko niewielki fragment łańcucha (ponieważ nie wszystkie ogniwa mają status AEO), organy celne nie mogą przyjąć na tyle niskiej oceny ryzyka, by znalazło to odzwierciedlenie w mniejszej liczbie kontroli celnych przeprowadzanych wobec przesyłek w danym łańcuchu dostaw i w efekcie przyspieszało przepływ towarów i efektywność bezpiecznego obrotu towarowego. Dlatego w kontekście minimalizowania zagrożeń i ryzyka celnego, tak ważnym jest aby wszystkie elementy danego łańcucha miały status AEO.

Należy podkreślić, że posiadanie statusu AEO nie jest obowiązkiem, lecz prawem przedsiębiorcy. Nadrzędną zasadą jest, że status AEO przyznany w jednym państwie Unii ważny jest w pozostałych państwach członkowskich [Rozporządzenie 952/2013, art. 38]. Jednocześnie przepisy umożliwiają Unii Europejskiej zawieranie porozumień o wzajemnym uznawaniu statusu AEO z krajami trzecimi [Rozporządzenie 952/2013, art. 38, ust. 7]. Wzajemne uznawanie statusu AEO jest z pewnością elementem wzmocniającym bezpieczeństwo i jednocześnie rozszerzającym możliwość wykorzystania przewidzianego katalogu korzyści. Takie łączenie różnych programów partnerstwa handlowego w ramach wzajemnego uznawania powoduje bowiem, że tworzona jest stabilna i zharmonizowana struktura w zakresie bezpieczeństwa przepływu towarów w międzynarodowych łańcuchach dostaw.

2.3. Analiza ryzyka bezpieczeństwa przed przybyciem i przed wyprowadzeniem towarów, jako instrument zwiększający bezpieczeństwo w obrocie towarowym

Analiza ryzyka bezpieczeństwa przed przybyciem i przed wyprowadzeniem towarów, dokonywana na podstawie informacji przekazanych drogą elektroniczną przez przedsiębiorstwa przed przybyciem lub wyprowadzeniem towarów do oraz z Unii, jest jednym z kluczowych elementów wspólnych ram zarządzania ryzykiem łańcucha dostaw [Komisja Europejska, 2013: 4]. Przy wprowadzaniu i wyprowadzaniu towarów do/z unijnego obszaru celnego, ryzyko analizowane jest na podstawie informacji dostarczanych przez przedsiębiorców drogą elektroniczną w jednolitej deklaracji składanej przed wyprowadzeniem lub przybyciem. Deklaracja zawiera podstawowe dane niezbędne do identyfikacji towarów, informacje dotyczące nadawcy, odbiorcy oraz przewoźnika oraz tzw. dane bezpieczeństwa. Dzięki takim informacjom, organy celne mogą przeprowadzać analizę ryzyka przede wszystkim pod kątem ochrony i bezpieczeństwa, opartą na wspólnych dla wszystkich krajów członkowskich kryteriach i standardach. W przypadku wywozu analiza prowadzona jest w urzędzie wywozu (system kontroli eksportu ECS), w przypadku przywozu (system kontroli importu ICS) – w miejscu pierwszego wprowadzenia (najczęściej jest to urząd graniczny) [Komisja Europejska, 2013: 5], przy czym organy celne mogą w określonych przypadkach zezwolić na złożenie deklaracji w innym urzędzie [Rozporządzenie 952/2013, art. 127]. Organy celne, po dokonaniu oceny wyników przeprowadzonej analizy ryzyka, podejmują decyzję, uwzględniając stopień istniejącego ryzyka, czy należy przystąpić do kontroli i, jeżeli wynik jest pozytywny, to w jakim miejscu należy ją przeprowadzić – na granicy celnej czy w miejscu rozładunku towarów (wyniki są wysyłane do organów celnych państw członkowskich rozładunku w drodze komunikatu elektronicznego). W przypadku wyprowadzenia towaru, mimo iż nie powstaje faktycznie dług celny w wywozie, to towary, które mają opuścić obszar Unii podlegają dozorowi celnemu i mogą także być poddane kontroli celnej. Terminy składania deklaracji są zróżnicowane w zależności od rodzaju transportu [Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446, art. 105–112].

Przemieszczanie towarów znajdujących się w międzynarodowym łańcuchu dostaw ma fundamentalne znaczenie dla obszaru bezpieczeństwa i ochrony. Realizacja zadań kontrolnych w oparciu o analizę ryzyka przed przybyciem i przed wyprowadzeniem towarów to nie tylko korzyści w postaci zmniejszenia uciążliwości związanych z kontrolą czy zwiększanie skuteczności w wykrywaniu nieprawidłowości, ale to także przykład podejścia mającego na celu efektywne ograniczanie zagrożeń i ryzyka celnego w łańcuchach dostaw.

Zakończenie

Pojęcie ryzyka do unijnego porządku prawa celnego zostało wprowadzone w 2005 roku. Od tego czasu wypracowanie wspólnego podejścia państw członkowskich do zarządzania ryzykiem celnym stało się niezwykle istotnym w aspekcie zapewniania bezpieczeństwa w łańcuchach dostaw. Jednolite i skuteczne procedury zarządzania ryzykiem, we wszystkich krajach europejskiej unii celnej mają bowiem pozytywny wpływ na uzyskanie i utrzymanie równowagi pomiędzy bezpieczeństwem a ułatwieniami w obrocie towarowym. Ryzyko celnego i wszystkich zagrożeń, jakie mogą wystąpić w międzynarodowych łańcuchach dostaw nie da się z pewnością całkowicie wyeliminować. Ale warto podejmować wszystkie możliwe działania, by je maksymalnie ograniczyć. Skuteczne narzędzia i środki ograniczające zagrożenia w łańcuchach dostaw, które z powodzeniem funkcjonują w praktyce, to przede wszystkim oparcie kontroli celnych na wynikach analizy ryzyka, program Upoważnionego Przedsiębiorcy AEO oraz obowiązek składania deklaracji przed przybyciem lub wyprowadzeniem towarów do oraz z Unii. Wykorzystanie analizy ryzyka w działaniach kontrolnych, zapewnia efektywne wykorzystanie istniejących zasobów w obszarach, gdzie zagrożenia są największe i najpoważniejsze a także pozwala eliminować i unikać zakłóceń w legalnym przepływie towarów. System selektywnej kontroli celnej, oparty na wskazaniach analizy ryzyka oznacza, że nie jest to „bezwzględna kontrola wszystkiego”, ale wybiórcze działanie ukierunkowane na konkretne obszary. Z kolei, Program AEO jest odpowiedzią na oczekiwania uczestników międzynarodowych łańcuchów dostaw. Bez wątpienia można go uznać za jedną z największych inicjatyw w zakresie bezpieczeństwa na świecie – przedsiębiorca, który wypełnia kryteria bezpieczeństwa i ochrony to bezpieczny i zapewniający ochronę partner w łańcuchu dostaw. Inwestycje, które są dokonywane celem poprawy standardów bezpieczeństwa w przedsiębiorstwach przynoszą pozytywne skutki w wielu obszarach, takich jak: wzajemna współpraca i kontrola przepływu towarów w danym łańcuchu, bezpieczeństwo pracowników, odpowiednia infrastruktura organizacyjna czy inwestycje technologiczne. U podstaw zarządzania ryzykiem leżą standardy wcześniejszej oceny (kontrola tam, gdzie to wymagane), wzajemne współdziałanie i współpraca z innymi służbami, efektywne wykorzystanie zasobów a także wielopoziomowe podejście oparte na koordynacji działań. Wspólne podejście państw członkowskich do zarządzania ryzykiem celnym jest niezwykle ważne, stwarza bowiem warunki do zagwarantowania pewności i jednolitego stosowania obowiązujących przepisów prawa celnego na całym obszarze europejskiej unii celnej. Obecnie, mimo iż unijne przepisy prawa celnego obowiązują we wszystkich państwach, to sankcje stosowane za ich naruszenie znacznie się różnią. Dla efektywnego i skutecznego podejścia do ograniczania zagrożeń i ryzyka celnego ważne jest także wspólne podejście państw członkowskich do egzekwowania tych przepisów. Podsumowując należy podkreślić, że bezpieczny łańcuch dostaw to ważne źródło korzyści i zysków dla przedsiębiorcy prowadzącego działalność zgodnie z przepisami prawa, dlatego

podejmowanie wszelkich działań w kierunku ograniczania zagrożeń i ryzyka celnego jest niezbędne.

Literatura

- Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2016/578 z dnia 11 kwietnia 2016 r. ustanawiająca program prac dotyczący rozwoju i wykorzystywania systemów teleinformatycznych przewidziany w unijnym kodeksie celnym, Dz. U. L 99 z 15.4.2016.
- Komisja Europejska, 2016, *Upoważnieni przedsiębiorcy. Wytyczne*, Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2016a, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security*, COM(2016) 205 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2016b, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament Progress Report on the implementation of the EU Strategy and Action Plan for customs risk management*, COM(2016) 476 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2014, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the EU Strategy and Action Plan for customs risk management: Tackling risks, strengthening supply chain security and facilitating trade*, COM(2014) 0527 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2013, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno- Społecznego dotyczący zarządzania ryzykiem celnym i bezpieczeństwa łańcucha dostaw*, Bruksela.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/341 z dnia 17 grudnia 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do przepisów przejściowych dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego w okresie, gdy nie działają jeszcze odpowiednie systemy teleinformatyczne, i zmieniające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446, Dz. U. L 69 z 15.3.2016.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego, Dz. U. L 343 z 29.12.2015.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny, Dz. U. L 343 z 29.12.2015.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny, Dz. U. L 269 z 10.10.2013.**
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1875/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. L 360/64.
- Rozporządzenie (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 kwietnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. U. L 117 z 04.05.2005.

Świerczyńska J., 2016, *The reduction of barriers in customs as one of the measures taken by the customs service in the process of ensuring security and safety of trade*, „Studia Ekonomiczne”, nr 266, s. 212–222.

REDUCTION OF CUSTOMS THREATS AND RISK IN SUPPLY CHAINS – SELECTED ACTIVITIES AT THE EUROPEAN UNION LEVEL

SUMMARY

Uncertainty and risk are part of any economic activity. Companies involved in the international supply chain encounter various forms of risk, including the customs risk. The aim of the article is to analyze the definition of the customs risk and its management, identify its sources as well as to indicate actions undertaken by the EU in terms of reduction of the customs risk and threats in supply chains. The methodology employed in the paper consists in a descriptive analysis, preceded by a review of the subject literature and the EU secondary legislation as well as a comparative analysis. Considerations that were carried out led to a conclusion that sources and possibilities of the customs risk to occur taking into account the ever increasing number of transactions and the existing conditions for participating in the international trade of goods, are diverse – frequently multifaceted and most often resulting from customs offences, and the need for the analysis and management of the risk is essential. The development of a highly effective and efficient, common approach of Member States towards managing the customs risk is a very difficult and important task. Nonetheless, as evidenced by the practice to date, it's a task which is feasible, which has been confirmed by the multiplicity of the undertaken actions and their progress.

Keywords: customs risk, risk management, security and protection of trade.